

Insularità e statualità: aporie di un rapporto evocativo

di Dario Elia Tosi

Abstract: *Insularity and statehood: aporias of an evocative relationship* – The concepts of insularity and statehood offer, put side by side, a profoundly evocative relationship. The idea of an island as a territorial area surrounded by the sea, may represents the archetype of a community of people that, separated from the others by natural barriers placed to protect it, lives by its own rules. On this idea, modern constitutionalism has shaped the concept of the State. This perception also seems able to resist the crisis of the state brought about by the globalisation process. Within this framework, starting from the traditional tripartite definition of the elements of the State, the present paper critically assesses whether this seemingly tight link between the concepts of insularity and statehood proves to be effective in contemporary political experiences. To this end, the analysis starts by defining the field of the investigation; then it will offer an examination of the particular connotation of the people in insular cases. Third, the analysis shall focus on the political significance of the territorial element and, finally, on the peculiarity of the constitutional regime of insular communities.

Keywords: Insularity State, territory, autonomy, comparative law

2871

1. Isole e Stato: definizione preliminare del campo di indagine

Individuare le linee di rapporto tra insularità e statualità è impresa non semplice. Per comprendere la complessità del tema si possono riportare alcuni dati. I report più recenti indicano come, per restare all'interno del nostro quadro regionale, in Europa si contino più di 2.400 isole. L'area dei territori insulari rappresenta circa l'8% della superficie europea, con una popolazione pari indicativamente al 4% di quella dell'Unione¹.

Se si trascende dal contesto meramente europeo, i dati appaiono ancor più complessi. A titolo di esempio, si può ricordare come la sola Indonesia sia costituita da un arcipelago di più di 17.000 isole. Con una estensione pari a 1.900.000 Km² ed una popolazione di circa 270 milioni di abitanti², essa rappresenta il quarto Stato più popoloso della terra. All'opposto, l'isola di Tuvalu, con la sua estensione di circa 26 Km² e una popolazione di poco più

1 D. Haase – A. Maier, Research for REGI Committee – *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2021, reperibile sul sito [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2021\)652239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2021)652239) (ultima consultazione 1.7.2023).

2 Dati riferiti al 2020, riportati sul sito del governo indonesiano. Cfr <https://bps.go.id/subject/12/population.html#subjekViewTab3> (ultima consultazione 1.7.2023).

di 10.000 abitanti rappresenta lo Stato più piccolo dopo la Città del Vaticano. Entrambi questi esempi rientrano tra le esperienze comunemente definite insulari. Se si passa da considerazioni geografiche a classificazioni politiche, poi, a livello aggregato, attualmente si possono annoverare ben 46 Stati connotati come ‘insulari’. Ad altrettante realtà, specifiche previsioni internazionali o costituzionali attribuiscono una dimensione quasi statale. Altre ancora, da ultimo, pur non avendo un carattere statale, sono dotate di forme di autonomia politica rafforzata³.

All’interno di un simile quadro, in via del tutto preliminare ad ogni tentativo di speculazione su aspetti specifici del rapporto tra insularità e statualità, si rende necessario procedere ad una delimitazione dell’oggetto di indagine. Definire rispettivamente il concetto di isola e di stato, in verità, appare una premessa necessaria rispetto ad ogni approfondimento sui rapporti tra tali realtà, i cui risultati sono tutt’altro che scontati.

Partendo dal primo termine di analisi, si può osservare l’assenza di una definizione univoca del concetto di isola. Secondo la descrizione sintetica del dizionario, il termine indica una “porzione di terraferma completamente circondata dalle acque di un oceano, mare, lago, fiume, palude, originatasi per accumulo di materiali vulcanici (*i. vulcanica*), organogeni (*i. corallina* o *madreporica*), sedimentari, per erosione (*i. di erosione*), per movimenti della crosta terrestre o variazioni del livello marino”⁴. Sulla base di tale rappresentazione, rientra nella categoria ogni superficie formata da sostanze organiche naturali, indipendentemente dal processo di formazione e dalla dimensione, e circondata da acqua. Sono potenzialmente ricomprese, quindi, tanto le cd isole emerse quanto le superfici rocciose che emergano dall’acqua, ancorché inabitate o inabitabili. All’opposto, la definizione non sembra abbracciare le cd isole artificiali.

Una descrizione solo parzialmente coincidente si può trovare a livello di diritto internazionale generale. Secondo quanto in modo ancor più sintetico dispone la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982, infatti, un’isola è “*a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide*” (art. 121). Tali realtà hanno lo stesso regime delle aree terrestri costiere ma non insulari per quanto riguarda l’individuazione del mare territoriale, la zona contigua, quella economica esclusiva e la piattaforma continentale. Diversamente dalla definizione del vocabolario, stando alla formulazione dell’UNCLOS, non sono pienamente inquadrabili come isole le superfici rocciose che non permettano l’insediamento umano o un’attività economica autonoma⁵.

3 M. Ferdinand – G. Oostindie - W. Veenendaal, *A global comparison of non-sovereign island territories: the search for ‘true equality*, in *Island Studies Journal*, 2020, 15, n. 1, pp. 43 ss.

4 Cfr. vocabolario on line Treccani: <https://www.treccani.it/vocabolario/isola/>. A tale definizione, per quanto generale, ricorre anche la dottrina. Così, ancora recentemente, G. Carboni, *L’insularità e i suoi costi*, in *Rassegna di Diritto Europeo*, 2022, XXI, n. 1, p. 59.

5 In tale caso, infatti, l’art. 121, comma 3, UNCLOS prevede che non si applichino le norme sulla zona economica esclusiva o la piattaforma continentale. Più complessa ancora risulta essere la valutazione sulle isole artificiali. Se è vero, infatti, che non vi è una definizione espressa delle stesse, ma solo disposizioni di dettaglio, è anche vero che alcuni articoli sembrano aprire alla possibilità di applicare estensivamente le previsioni

Sebbene non riportata in provvedimenti normativi ma sostanzialmente legata alle attività di rappresentazione statistica strumentali alla definizione e implementazione delle politiche UE, una definizione sensibilmente differente del concetto di isola può essere estrapolata a livello europeo. Secondo quanto da ultimo elaborato dall'Eurostat, infatti, si possono definire isole quei territori che: 1) abbiano una superficie minima di 1 km²; 2) siano collocate a una distanza minima dalla terraferma di 1 km²; 3) abbiano una popolazione di almeno 50 abitanti; 4) non dispongano di un collegamento permanente alla terraferma⁶. Sulla base di simili requisiti, come riconosciuto dallo stesso organismo europeo, non sono inquadrabili come isole la quasi totalità delle formazioni territoriali che connotano la Danimarca e, soprattutto, la Gran Bretagna. Atteso il collegamento assicurato dal tunnel del canale della manica, infatti, essa non è più sconnessa e separata dalla terraferma⁷.

Problemi differenti sono collegati alla definizione di Stato. Tralasciando in questa sede ogni valutazione sulle peculiari letture di tale concetto proprie rispettivamente del costituzionalismo continentale e di quello di impronta anglosassone⁸, il tema assume rilievo non tanto per gli elementi fondamentali dello Stato, quanto per i processi trasformativi a cui simile esperienza politica è attualmente soggetta. Così, riprendendo la definizione classica utilizzata in dottrina e codificata nella Convenzione di Montevideo del 1933 sui diritti e i doveri degli Stati, elementi costitutivi di questi ultimi sono: una popolazione permanente, un territorio definito, un governo e la capacità di intrattenere relazioni con gli altri Stati⁹.

legate alle isole. Per un'analisi più approfondita sul tema delle isole artificiali, v. E. Nisio, *Isole e installazioni artificiali (dir. Int.)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma; M. Buccarella, *L'Incredibile storia dell'Isola delle Rose alla prova del diritto. Le isole artificiali tra romanzo, realtà (giuridica) e opportunità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, n. 3, pp. 635 ss..

⁶ Eurostat, *Methodological manual on territorial typologies*, 2018, p. 104, reperibile su <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-18-008> (ultima consultazione 1.7.2023).

⁷ Per evitare di inquadrare la Gran Bretagna come realtà insulare, la prima classificazione elaborata dall'Eurostat nel lavoro *Portrait of Islands* del 1994, prevedeva che non potessero essere considerate isole quelle realtà geografiche che ospitavano la capitale di uno Stato membro dell'UE. In questo modo, venivano escluse dal novero il Regno Unito e l'Irlanda. Il cambio di requisiti era stato elaborato all'indomani dell'ingresso nell'Unione di Malta e Cipro. Ratio ultima dei criteri di volta in volta adottati risulta essere la volontà di escludere simili realtà dall'applicazione delle misure di sostegno eventualmente previste in favore delle realtà insulari, viste come contesti economicamente svantaggiati.

⁸ Sul punto, sinteticamente sembra potersi rinviare a K. Dyson, *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, 1980; O. Beaud, *Conceptions of the State*, in M. Rosenfeld – A. Sajò (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2013, pp. 270 s.; R. Rose, *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*, London, 1982, p. 47 e contributi ivi menzionati.

⁹ L'art. 1 della Convenzione, approvata in occasione della Settima Conferenza Internazionale degli Stati Americani, prevede che “*The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states*”. La definizione riprende nella sostanza la tripartizione classica degli elementi dello Stato delineata da G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1919, trad. it. M. Petrozziello

Alla chiarezza di tale rappresentazione si contrappone la sua storicità. Lo stato rappresenta infatti “un fenomeno di organizzazione politica proprio dell’epoca moderna”¹⁰. Simile modello, sorto tra il XIV ed il XV secolo e concettualmente cristallizzatosi con la Pace di Westfalia del 1648, appare oggi non più in grado di descrivere la multiformità delle esperienze politiche.

L’evoluzione economica e sociale, ancor prima che politica, che ha preso avvio con il superamento della divisione del mondo in blocchi, ha invero indotto profonde trasformazioni nella struttura e nelle dinamiche di funzionamento delle esperienze politiche statuali. Negli ultimi trent’anni è divenuta sempre più ricorrente l’idea di una ‘crisi dello stato’¹¹. Il venir meno delle divisioni ideologiche che avevano retto l’ordine geopolitico mondiale all’indomani della fine della seconda guerra mondiale ha dato luogo ad un processo di trasformazione che ha colpito alla base i pilastri del modello post-vestfaliano. La globalizzazione ha interessato tanto gli aspetti più propriamente legati alle dinamiche operative degli apparati di governo, quanto il tessuto sociale ed economico. Da un lato, molte delle funzioni tradizionalmente esercitate dagli Stati hanno subito un processo di riallocazione all’interno di una rete di organismi sovranazionali, nei quali il peso dei governi nazionali risulta sempre più parcellizzato. Dall’altro lato, la globalizzazione ha portato ad una ‘decontestualizzazione’ ed un maggiore isolamento degli individui che sempre meno riescono ad identificarsi in una comunità politica di riferimento¹². Anche il concetto di territorio, da ultimo, sembra essere interessato da una profonda trasformazione. I processi di integrazione sovranazionale come quello europeo, per un verso, portano ad un superamento di quelli che sono i confini territoriali tradizionali. Per un altro verso, le torsioni imposte dalle forze economiche emergenti appaiono tanto più difficili da gestire quanto più l’arena in cui le stesse operano trascende i luoghi della vita delle comunità politiche statuali. Così, nel tentativo di governare la trasformazione, sempre più spesso al termine tradizionale di territorio vengono preferiti quelli di spazio e territorialità¹³.

Come osservato, peraltro, il modello dello Stato, ed in particolare dello stato nazionale “che tanta rilevanza ha avuto tra la seconda metà

(cur.), *La dottrina generale dello Stato*, Milano, 1949, su cui anche nel presente lavoro si insisterà. Sul tema, oltre alle osservazioni reperibili nei saggi menzionati all’interno del saggio, v. sinteticamente P. Biscaretti di Ruffia, *Stato* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993.

10 Cfr. E. Tosato, *Stato (Teoria generale e diritto costituzionale)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 760.

11 Tra i moltissimi, v. G. Amato, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, n. 1; S. Cassese, *Lo Stato come problema storico*, ivi, pp. 183 ss..

12 Così G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, n. 4, p. 915, secondo il quale “il soggetto nello spazio globale è decontestualizzato e isolato, non fa parte di un «popolo» e gode pertanto di tutele relative e precarie. Inoltre lo stesso, come si diceva, non ha alcuna possibilità di incidere sulla formazione delle regole, che gli sono e gli saranno applicate”. Sulla globalizzazione ed il superamento delle tradizionali frontiere, v. P. Lamy, *Les nouvelles frontières de l’économie*, in *Pouvoirs*, 2018, vol. 165, no. 2, pp. 81 ss..

13 Tra gli altri, M. Decaro Bonella, *Spazio e frontiera: le prospettive costituzionalistiche*, in T. Cerruti – A. Poggi – M. Rosboch (cur.), *“Spazio e frontiera”. In ricordo di Giorgio Lombardi*, Torino, 2022, pp. 163 ss.; M. Benlolo Carabot, *La transformation de la notion de frontière dans l’Union européenne*, in *Pouvoirs*, 2018, vol. 165, no. 2, pp. 65 ss..

dell'Ottocento e la prima del Secolo scorso non è né morto (come taluni parrebbero assumere) neppure è completamente superato¹⁴. A tacer d'altro, proprio a questo modello si richiama il processo di glocalizzazione osservabile in numerose esperienze statuali¹⁵.

In questo quadro di permanente, ancorché non più indiscussa, vitalità della categoria statale, assume allora interesse investigare quali possano essere le linee di rapporto con le realtà insulari. Al riguardo, tenuto conto della disomogeneità delle classificazioni operate, appare opportuno partire da una definizione generale che trascenda tanto l'aspetto dimensionale quanto le origini, naturali o artificiali, ed insista piuttosto sul concetto di isola come spazio fisico in cui possa manifestarsi e svolgersi un'esperienza di vita politica di una più o meno grande comunità sociale.

Poste tali premesse, insularità e statualità presentano un rapporto profondamente evocativo, capace anche di resistere alla crisi del concetto di Stato portata dal processo di globalizzazione¹⁶. L'idea stessa di isola come realtà territoriale circondata dal mare, in verità, richiama l'archetipo di una comunità che, separata dalle altre da barriere naturali poste a sua protezione, vive secondo regole proprie. Su tale idea, il costituzionalismo moderno ha plasmato il concetto di Stato.

Prima ancora che nella dottrina giuridica, già nella filosofia¹⁷ l'immagine dell'isola è intimamente connessa all'idea di un contesto spaziale ottimale per la creazione di una comunità in grado di governarsi autonomamente e difendersi dagli attacchi esterni. Così, in Platone si può ritrovare l'immagine di Atlantide, isola felice in cui Poseidone può stabilirsi e far prosperare la propria stirpe, preservandola dai contatti esterni¹⁸. Ancora, è all'idea dell'isola che, nella sua *Utopia* (1515), Tommaso Moro ricorre per la costruzione di una società perfetta¹⁹. Nella sua ricostruzione, infatti, l'acqua rappresenta la barriera naturale che permette di preservare la comunità dai vizi e le degenerazioni delle altre esperienze statuali.

L'idealizzazione dell'insularità, peraltro, non si limita alla creazione di realtà immaginarie. Sia Montesquieu che Rousseau, infatti, vedono nella realtà insulare un contesto ottimale per lo sviluppo delle comunità politiche. Per il primo, più in particolare, i popoli che abitano le isole si mostrano ad un tempo più propensi alla libertà, proprio perché in grado di difendersi meglio dalle aggressioni straniere e meno propensi all'allargamento dei confini. Parlando invece delle dimensioni ottimali dello Stato e

14 Cfr. A. Poggi, *Unione europea e territorio: problemi e prospettive*, in T. Cerruti – A. Poggi (cur.), *Territorio e territori nell'Unione europea*, fascicolo monografico *Federalismi.it*, 2020, n. 31, p. 4. Sul tema, v. anche M. Foucher, *Frontières: rejet, attachement, obsession*, in *Pouvoirs*, 2018, vol. 165, no. 2, pp. 5 ss..

15 Sul rapporto tra glocalizzazione e globalizzazione, v. Z. Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005.

16 In merito, v. P.G. Monateri, *Dominus Mundi. Political Sublime and the World Order*, Oxford, 2018, p. 135, secondo il quale le isole rappresentano una 'frattura' dello spazio globale.

17 Al riguardo, con particolare riguardo a Platone, Tommaso Moro, Montesquieu e Rousseau, v. E. Bertolini, *Micro Remote Islands: Lands of Freedom or Lands of Despotism?*, in *Pólemos*, 2020, 14, n. 2, pp. 284 ss..

18 La descrizione della storia di Atlantide è riportata nei dialoghi *Timeo* e *Crizia*.

19 T. Moro, *Utopia*, Sesto San Giovanni, 2020.

dell'importanza della creazione di una società centrata sul buon governo piuttosto che sull'abbondanza delle risorse data dalla disponibilità di un grande territorio, Rousseau richiama la Corsica come esempio concreto di libertà.

Del resto, anche nella letteratura, passando dal Conte di Montecristo a Robinson Crusoe o a Peter Pan per fare alcuni esempi, l'isola appare intimamente legata all'idea di Stato così come sussunta nel patrimonio culturale del costituzionalismo moderno²⁰.

Posto simile quadro generale, appare quindi interessante valutare criticamente se questo legame apparentemente biunivoco tra insularità e statualità trovi conferma nelle esperienze politiche contemporanee. A tal fine, il presente contributo intende analizzare se e come i tre elementi costitutivi dello Stato possano essere declinati in modo peculiare all'interno di un discorso sull'insularità. In sostanza, pur nell'ampiezza del panorama costituzionale comparato, partendo da un esame della particolare connotazione del popolo, per poi passare all'analisi del rilievo politico dell'elemento territoriale e, da ultimo, della peculiarità del regime delle comunità insulari, il lavoro mira a verificare l'attualità di un rapporto altamente evocativo.

2. Popolo e isole tra percezione unitaria e realtà multiforme

Nel contesto di un'analisi delle possibili declinazioni dei tre elementi costitutivi dello Stato con riferimento alle realtà insulari, appare opportuno partire dall'inquadramento del fattore 'popolo'. Alla radice stessa del legame biunivoco tra insularità e statualità, infatti, si pone la peculiare dimensione della componente soggettiva delle esperienze insulari.

Sulla base della tradizionale definizione utilizzata in dottrina, il popolo è rappresentato "dall'insieme dei singoli e dei gruppi minori legato allo stato da un vincolo giuridico di appartenenza generale e permanente"²¹. Tale vincolo è solitamente individuato con l'attribuzione dello status di

20 Per una interessante analisi dell'idea di isola nella letteratura, v. M. Nicolini - T. Perrin, *Islands and Insularity: Between Law, Geography, and Fiction*, in *Pólemos*, 2020, 14, n. 2, pp. 209 ss.; D. Carpi, *The Island Metaphor in Literature and Law*, ivi, pp. 226 ss.; C. Van Duzer, *From Odysseus to Robinson Crusoe: A Survey of Early Western Island Literature*, in *Island Studies Journal*, 2006, 1, n. 1, pp. 143 ss.; N. Sreenan, *Dreaming of islands: individuality and utopian desire in post-Darwinian literature*, in *Island Studies Journal*, 2017, 12, n. 2, pp. 267.

21 Cfr. E. Tosato, *Stato*, cit., p. 761. Sul tema, appare utile richiamare la definizione resa dalla Corte di Giustizia Internazionale nel caso Nottebohm (*Liechtenstein v. Guatemala*), ove si afferma che "nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State" (I.C.J. Reports 1955, ora reperibile su <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>) (ultima consultazione 1.7.2023).

cittadino²². Non assumono autonomo rilievo, invece, i fattori della residenza su un determinato territorio, la discendenza da un dato capostipite o l'appartenenza ad un medesimo gruppo nazionale.

Per le realtà insulari, questo aspetto tradizionale si accompagna ad un forte fattore identitario. Come evidenziato in un importante lavoro di alcuni anni fa sul tema delle isole nel panorama diritto comparato²³, anche per le esperienze non inquadrabili nel più generale novero delle esperienze statuali in quanto inserite all'interno di realtà costituzionali più grandi, le comunità territoriali insediate a livello insulare presentano peculiarità geografiche e ambientali, ma soprattutto un senso identitario autonomo, che le distingue dal resto della collettività nazionale²⁴. La "identità con tradizioni culturali del tutto peculiari" genera un "profondo senso di appartenenza" che a sua volta "alimenta la specialità dei territori insulari". Più in particolare, richiamando quanto osservato per le realtà regionali italiane, nelle realtà insulari si può osservare "uno spiccato orgoglio identitario speciale che risiede nella consapevolezza di costituire un popolo, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico culturale"²⁵.

Appare qui forte il connubio simbiotico tra il concetto di nazione e quello di popolo come comunità "che si ritrova attorno a simboli propri che offrono un modello di identificazione condiviso capace di proiettare l'individuo oltre il quotidiano, che perpetuano e rinnovano la comunità oltre il tempo fisico dei singoli che ne fanno parte (creando un'illusione di solidità e di eternità)"²⁶.

Ad una prima analisi, il panorama comparato sembra confermare la natura monolitica dell'elemento soggettivo delle realtà insulari, tanto più granitica se rapportata alla crisi del concetto di popolo e di nazione portati dall'apparentemente irreversibile processo globalizzazione. E ciò sia sotto il profilo più propriamente identitario quanto sotto il profilo più strettamente giuridico.

Per quanto riguarda il primo aspetto, esemplificativa risulta essere l'esperienza britannica, modello per eccellenza di Stato insulare. Riprendendo quanto affermato da Alessandro Torre, "da semplice dato geografico, l'insularità della Gran Bretagna si è storicamente trasformata in una radicata e complessa condizione psicologica di alterità che ha profondamente influenzato il costume collettivo e la cultura degli abitanti"²⁷. Sin dalla conquista normanna, la comunità insulare ha progressivamente consolidato una "aura di autosufficienza e ... di isolamento nutrito di

²² Sul punto, da ultimo, v. M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2022, p. 25, la quale afferma che la cittadinanza resta "il criterio di identificazione della comunità politica"

²³ T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.

²⁴ Così T.E. Frosini, *Prefazione*, in Id (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. VII ss.

²⁵ Loc. cit.

²⁶ Cfr. L. Grifone Baglioni, *Stato-nazione, binomio in crisi?*, in *Societàmutamentopolitica*, 2010, 1, n. 2, p. 124.

²⁷ A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2013, p. 13; Id, *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 782; Id, *Regno Unito: invenzione delle frontiere, politiche cooperative e proiezioni estere delle entità substatali*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, p. 794.

orgoglio” che ha trovato la sua ultima manifestazione nell’esito referendario sulla Brexit²⁸.

Un’analogia sostanziale può ritrovarsi nell’esperienza irlandese. Per quanto privo delle radici storiche ultrasecolari dell’ex madrepatria, sin dalle sue origini, il processo che ha portato alla nascita dello Stato irlandese si connota fortemente sotto il profilo identitario²⁹. Tale fattore trova fedele traduzione nella carta costituzionale: già nel preambolo della Costituzione si può osservare un continuo intreccio tra fattore insulare ed elemento personale dello Stato. Così al termine di ‘popolo dell’Irlanda’ si affianca il concetto di riconquista dell’indipendenza della nazione e di restaurazione dell’unità del Paese. Più in particolare, l’attuale formulazione dell’art. 3 sottolinea come l’obiettivo ultimo della nazione irlandese sia riunire in una Irlanda unita tutti coloro che condividono il territorio dell’isola.

Lo stesso approccio identitario emerge in molte esperienze costituzionali nelle quali le realtà insulari beneficiano di un regime di specialità rispetto agli altri ambiti territoriali interni allo Stato di riferimento. Accanto ai menzionati casi regionali italiani, si possono ricordare le esperienze francesi della Corsica e della Nuova Caledonia, così come le comunità insulari spagnole delle Baleari e delle Canarie o, ancora, le realtà autonome delle Isole Åland, Faroe o Groenlandia³⁰. In tutti questi casi, la specialità si radica in un forte senso di appartenenza ad una realtà sociale unica, connotata da tradizioni culturali peculiari consolidate nei secoli grazie alla propria natura insulare. In tali esperienze, il mare rappresenta al contempo una barriera contro ogni tentativo di contaminazione esterna e un recinto che rende più forte il senso di appartenenza ad una comunità unitaria.

Questo elemento identitario trova fedele traduzione sotto il profilo più strettamente giuridico della disciplina sull’attribuzione della cittadinanza.

Per restare all’esperienza britannica, la scelta storicamente adottata del criterio dello *ius soli* appare infatti strettamente legata all’idea di interdipendenza dell’elemento personale con l’elemento territoriale come fattore connotativo del vincolo di appartenenza ad una realtà comune³¹. Lungi da ogni possibile riferimento ad una nozione di popolo inclusiva/repubblicana, più propria dello spirito rivoluzionario americano, l’originaria opzione britannica per lo *ius soli* si richiama al rapporto feudale di *perpetual allegiance* tra l’individuo ed il sovrano³², dipendente dal vincolo di appartenenza del primo alla terra di pertinenza del secondo. Il passaggio dalla dimensione dominicale a quella più propriamente pubblicistica del rapporto politico non stravolge i termini del fenomeno ma attribuisce un

28 C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall’Unione Europea*, Torino, 2023, p. 1.

29 Per un inquadramento generale del tema, v. O. Doyle, *The Constitution of Ireland. A Contextual Analysis*, Oxford, 2018, pp. 24 ss..

30 Su queste esperienze sia consentito sinteticamente richiamare i contributi del già menzionato lavoro di T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit..

31 Sulla diversa valenza dei criteri utilizzati per il riconoscimento della cittadinanza, si rinvia a M. Dicosola, op. cit., p. 101 s.; A. Shachar, *Citizenship*, in M. Rosenfeld – A. Sajò (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, cit. pp. 1005 ss..

32 Sull’evoluzione di tale rapporto, v. A. Torre, *Cittadinanza, immigrazione*, cit., pp. 784 ss..

nuovo valore. Nel mutato contesto politico, resta inalterato il rapporto biunivoco tra individuo e territorio, mentre il sovrano passa da una posizione di dominio giusprivatistico ad una funzione di rappresentanza della sua comunità. In altri termini, si consolida gradualmente un rapporto trilaterale di appartenenza/identificazione.

Lo stesso vincolo di identità ed appartenenza emerge dalla modifica introdotta nella Costituzione irlandese in ottemperanza agli accordi di pace del 1998. Secondo quanto dispone l'art. 2, infatti, "*it is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland ... to be part of the Irish Nation*" (art. 2). Già prima della revisione, peraltro, l'*Irish Nationality and Citizenship Act 1956* attribuiva la cittadinanza ad ogni individuo che fosse venuto alla luce sull'isola irlandese, indipendentemente dalla giurisdizione britannica o irlandese del luogo di nascita³³.

Non dissimile, a ben vedere, appare la portata identitaria adottata negli altri ordinamenti insulari che, sulla scorta dell'approccio avviato con la Rivoluzione francese e la successiva affermazione del modello di stato nazionale, hanno aderito ad una visione del popolo più legata al concetto di nazione intesa come *ethnos*, con una conseguente scelta del criterio dello *ius sanguinis*. All'interno di una dimensione oramai esclusivamente pubblicistica del rapporto politico, infatti, se il criterio dello *ius soli* passa da una valenza selettiva ad una funzione integrativa, favorendo l'integrazione tra soggetti autoctoni e 'alloctoni', il criterio della discendenza presenta sin dall'origine una portata selettiva, riconoscendo nella comunanza di sangue con soggetti già integrati nella comunità il veicolo di trasmissione del rapporto di autoidentificazione e riconoscimento³⁴ come parte del gruppo.

Simile distinzione appare significativa proprio per comprendere la portata delle scelte operate in alcuni ordinamenti. Così, rilevanti sono i casi di Malta e Cipro, dove l'accesso all'indipendenza dalla madrepatria britannica ha portato ad abbandonare il criterio puro dello *ius soli*³⁵. In entrambi gli ordinamenti, l'indipendenza ha portato con sé la necessità di trovare una forte legittimazione, identitaria ancor prima che politico-costituzionale, alla neonata realtà statale. In questo quadro, nella configurazione degli elementi propri della comunità politica, il tradizionale criterio territoriale di nascita è stato generalmente integrato da quello della discendenza, per cui la cittadinanza è concessa a coloro che siano nati sul territorio nazionale ed abbiano almeno un genitore di nazionalità rispettivamente maltese o cipriota. In taluni casi, la cittadinanza è riconosciuta anche in assenza di nascita sul territorio nazionale, assumendo

33 O. Doyle, op. cit., p. 28. Già sotto la vigenza della Costituzione del 1922, peraltro, il criterio generale di attribuzione della cittadinanza era lo *ius soli*. Dul punto v. M. Dicosola, op. cit., p. 116.

34 L'appartenenza ad una comunità politica, simboleggiata dalla cittadinanza, infatti, è sempre il frutto di un processo a due volti: da un lato si pone l'autoidentificazione del soggetto come parte di una realtà sociale e, dall'altro, vi è l'accettazione, da parte dei consociati, di un nuovo membro.

35 Al riguardo, v. M. Dicosola, op. cit., pp. 139 ss.; I. Mifsud, *Malta*, in *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, Alphen aan den Rijn, 2022, pp. 209 ss.; A.C. Emilianides, *Cyprus*, in *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, Alphen aan den Rijn, 2019, pp. 159 ss..

così valore prioritario il criterio proprio della comunanza etnica rappresentato dal vincolo di sangue.

Ancor più restrittiva è la soluzione seguita in Giappone e nelle Filippine, dove è stato adottato il modello puro della trasmissione per via di sangue. Se nel primo caso la scelta è dal costituente rinviata alla legislazione ordinaria, nell'arcipelago delle Filippine è lo stesso articolo IV della Costituzione del 1987 a prevedere lo *ius sanguinis* come criterio generale.³⁶

Un ruolo importante al criterio del vincolo di sangue si può ritrovare anche in alcune realtà insulari subnazionali dove la cittadinanza regionale assume una valenza politica autonoma, affiancandosi a quella nazionale. È il caso, per esempio, della Nuova Caledonia, dove alla cittadinanza neo-caledone, trasmessa prioritariamente per discendenza, vengono collegati diritti civili e politici particolari³⁷.

In un quadro siffatto, si può affermare come, indipendentemente dai criteri individuati a livello normativo, nelle realtà insulari la cittadinanza consegua alla dimostrazione di un solido legame con la realtà territoriale e con le sue peculiarità culturali. In questo senso, a fronte del mutato quadro migratorio su scala globale, si possono comprendere gli interventi che negli ultimi anni sono stati approvati anche nelle esperienze anglosassoni tradizionalmente più vocate al criterio dello *ius soli*. Tanto nel Regno Unito, quanto in Irlanda e in Nuova Zelanda, infatti, il criterio territoriale è oramai sempre più strutturalmente integrato con quello della discendenza di sangue³⁸. Davanti alla progressiva incapacità del mare di rappresentare una barriera contro le contaminazioni esterne, i sistemi si trovano costretti a trovare nuove forme di tutela.

Proprio il tema dei flussi migratori, peraltro, induce a rivalutare criticamente quanto finora esposto. Un'analisi attenta delle esperienze insulari, invero, induce a ripensare l'asserita biunivocità del rapporto tra

36 In entrambi i paesi la soluzione rappresenta una cesura netta rispetto al proprio passato e, più in particolare, rispetto al modello, quello statunitense che, per motivi diversi, aveva rappresentato il punto di riferimento per i costituenti. L'approccio selettivo è particolarmente evidente nel caso nipponico, dove la perdita della giurisdizione imperiale su Taiwan e Corea ha radicalmente mutato lo status giuridico di persone che avevano per molto tempo servito l'impero ed erano oramai stabilmente insediate nell'arcipelago giapponese. Sul tema, rispettivamente, v. S. Matsui, *The Constitution of Japan. A Contextual Analysis*, Oxford, 2011, pp. 44 ss.; H. Hata – G. Nakagawa – T. Nakagawa – H. Nishimura – T. Okada, *Japan*, in *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, Alphen aan den Rijn, 2021, pp. 101 ss.; D. Gatmaytan, *The Philippines*, in *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, Alphen aan den Rijn, 2023, pp. 107 s..

37 Prescindendo dal riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo per gli organismi rappresentativi locali, le norme prevedono un accesso preferenziale nei ruoli della pubblica amministrazione e la riserva di accesso per talune professioni legate alla peculiarità della comunità territoriale. Sul punto, v. M. Calamo Specchia, *Il tramonto di un mito: dall'unità et indivisibilité de la République alla souveraineté partagée*, in T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 27 ss..

38 A.H. Angelo, *New Zealand*, in *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, Alphen aan den Rijn, 2015, pp. 135 ss. In merito all'evoluzione della disciplina sulla cittadinanza nel Regno Unito, oltre a M. Dicosola, op. cit., pp. 135 ss., si può rinviare a A. Torre, *Cittadinanza, immigrazione*, cit. pp. 781 ss.; Id, *Regno Unito*, cit., p. 17.

insularità e elemento soggettivo dello Stato. Al riguardo, molteplici appaiono gli spunti di riflessione.

In primo luogo, a ben guardare, la generalità delle esperienze insulari appare profondamente influenzata da processi migratori o di colonizzazione che hanno storicamente portato alla commistione tra le popolazioni autoctone e gruppi allogeni. In taluni casi, simili fenomeni, succedutisi nel corso dei secoli, hanno plasmato nel profondo la società, contribuendo a creare una identità etnica e culturale assolutamente peculiare. In questo contesto sembra collocarsi l'esperienza maltese. L'isola, infatti, è stata storicamente approdo di popolazioni e culture profondamente differenti. Ancorché per sovrapposizione 'alluvionale', tali identità sono state assimilate dalla comunità insulare con il risultato della creazione di una realtà sociale assolutamente unica³⁹.

In altre esperienze, all'opposto, i processi di colonizzazione non hanno dato luogo ad un processo osmotico, creando piuttosto dei *cleavages* interni al tessuto sociale. In tal senso, si possono richiamare le realtà statuali dell'area del Pacifico che sono sorte dagli antichi domini coloniali francesi o britannici⁴⁰. Un caso particolarmente emblematico, al riguardo, è rappresentato dalla conformazione sociale presente a Cipro⁴¹. Analogamente a Malta, l'isola è stata storicamente caratterizzata dall'avvicinarsi di dominazioni differenti. All'originario insediamento greco, infatti, sono susseguite le colonizzazioni romane, francesi, veneziane, ottomane e, da ultimo, inglesi. Ciò, tuttavia, non ha portato alla creazione di una comunità unita dal punto di vista identitario e anche il tentativo di costruire una realtà statale unitaria incardinata sul pluralismo etnico è naufragata proprio a causa della profonda divisione tra le diverse componenti della base sociale.

L'idea dell'unitarietà dell'identità culturale dei popoli insulari, del resto, presenta profili problematici anche con riferimento all'esperienza insulare per eccellenza: la Gran Bretagna. Sotto un primo profilo, non si può non osservare come l'evoluzione ultrasecolare non abbia minimamente attenuato la dimensione identitaria delle *nationes* originarie presenti sull'isola. In questo senso, l'insularità sembra rappresentare un fattore identitario per 'distinzione' rispetto al continente più che per 'comunanza' interna⁴².

Sotto diverso profilo, un'analisi attenta delle dinamiche interne all'esperienza britannica rivela come il tema dell'identità insulare sia a volte il frutto di una autonarrazione piuttosto che un connotato proprio di siffatte

39 Così, I. Mifsud, *Malta*, cit., p. 25, il quale riporta come l'avvicinarsi di popolazioni diverse sull'isola abbia portato ad una identità linguistica assolutamente peculiare.

40 È il caso, per esempio, della Nuova Zelanda, dove il popolo autoctono dei Maori si trova in posizione minoritaria rispetto alla componente di provenienza europea. Sul tema, v. A.H. Angelo, *New Zealand*, cit., p. 146.

41 Sull'avvicinarsi sull'isola cipriota di dominazioni diverse e sulla profonda divisione etnica tuttora presente, v. A.C. Emilianides, *Cyprus*, cit., 15 ss..

42 In tal senso, v. C. Martinelli, loc. cit., il quale osserva come "per l'Inghilterra la dimensione insulare è ancora motivo d'orgoglio nazionale in quanto elemento costitutivo dell'identità popolare e, pertanto, fonte di ispirazione collettiva", "mentre per gli altri popoli britannici il discorso si presenta in modo molto diverso". Così anche in Id, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1, p. 2.

comunità. Si è detto come, in Gran Bretagna, la disciplina della cittadinanza sia profondamente legata ad un fattore identitario. Dalla primigenia impostazione incentrata sullo *ius soli* come criterio di traduzione del rapporto biunivoco tra popolo e territorio, si è passati ad un approccio misto in cui il fattore territoriale è integrato dal vincolo di sangue. Tale evoluzione è legata ai crescenti fenomeni migratori⁴³. A ben vedere, peraltro, simile passaggio è legato alla sostenibilità sociale di nuovi ingressi piuttosto che all'intento di preservare l'identità insulare da contaminazioni esterne. Per secoli, infatti, si è potuto assistere all'attribuzione dello status di *british subjects* a tutti i soggetti appartenenti a comunità poste sotto la giurisdizione del monarca inglese. Anche all'indomani del processo di espansione coloniale, il criterio identificativo del rapporto di cittadinanza è stato quello della *perpetual allegiance* verso il sovrano. Il superamento della valenza propriamente feudale dell'istituto, però, ha comportato una sostanziale sconnessione tra l'elemento territoriale e l'elemento personale dello Stato britannico.

Tale scollamento tra popolo e territorio emerge, nei fatti, anche in altre esperienze insulari. Al riguardo, in primo luogo, si può ricordare il già menzionato caso irlandese, dove, in ottica di reciprocità con il Regno Unito, sin dal 1983 i cittadini britannici hanno la possibilità di votare per le elezioni politiche generali⁴⁴. È chiaro, qui, come l'obiettivo di fondo di perseguire l'unità della comunità politica insulare trascendendo il confine territoriale che separa le due parti dell'isola abbia portato ad attribuire uno dei più significativi diritti politici a soggetti sostanzialmente estranei alla comunità⁴⁵. Solo con l'*Electoral Act 1992*, si è cercato di ridare peso al fattore territoriale introducendo, peraltro, semplicemente il requisito della residenza continuativa in territorio irlandese e non quello, più selettivo ma identitario, della nascita sull'isola.

Un ulteriore caso di separazione evidente tra l'aspetto identitario tradizionalmente connesso all'insularità e la disciplina dello status di cittadinanza si può rinvenire nelle politiche seguite negli ultimi anni da alcuni governi nazionali in tema di naturalizzazione. Più in particolare, il richiamo va agli schemi adottati dall'esecutivo cipriota e, ancora di recente, maltese sui cd passaporti d'oro. All'interno di un quadro giuridico in cui la naturalizzazione degli stranieri è oggetto di valutazioni discrezionali degli organi di governo, nel tentativo di rispondere alle più recenti crisi economiche mondiali, i due esecutivi hanno avviato una politica di attrazione di capitali, garantendo la cittadinanza a soggetti stranieri che dichiarassero di voler investire nel Paese⁴⁶. Prescindendo in questa sede da valutazioni in ordine alla compatibilità di queste decisioni con le linee politiche aggregate dell'Unione Europea⁴⁷, bisogna rilevare come le stesse siano assolutamente

43 Sul punto, M. Dicosola, op. cit., p. 26, osserva in via generale come “la cittadinanza resta il criterio esclusivo per il riconoscimento, senza limiti, del diritto degli individui all'ingresso e al soggiorno negli Stati”.

44 O. Doyle, op. cit., pp. 27 s..

45 Sullo stretto legame tra cittadinanza e diritto di voto, cfr. M. Dicosola, op. cit., p. 25.

46 In tema, v. M. Dicosola, op. cit., pp. 175 s. et 184 s.; I. Mifsud, *Malta*, cit., pp. 208 et 218 s..

47 Sul tema, v. F. Savastano, *L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea*, in *Diritto e Società*, 2018, n. 4, pp. 655 ss.; P. Mindus – E. Prats, *La*

incongruenti con l'idea delle comunità insulari come realtà sociali caratterizzate da una forte appartenenza identitaria.

3. Il territorio tra aspetto identitario e fattore geografico

All'interno di un'analisi dei rapporti tra insularità e statualità, il fattore territoriale è non meno importante dell'elemento soggettivo della comunità statale. Come richiamato in precedenza, nella 'lettura' di molte esperienze insulari dato territoriale e popolo presentano un legame biunivoco particolarmente connotativo. Lungi dal poter indugiare in questa sede sulla pluralità dei valori del concetto di territorio⁴⁸, si può osservare come l'insularità dia vigore alla visione del territorio come sostrato materiale indefettibile del fenomeno giuridico. Invero, la dimensione 'terranea' del diritto fatta propria da Carl Schmitt⁴⁹ trova nelle realtà insulari immediata rispondenza. Lungi dall'essere semplicemente oggetto di un diritto reale dello Stato o, tantomeno, l'ambito spaziale di esercizio della sovranità, l'insularità sembra altresì valorizzare il valore culturale del territorio. Per riprendere Rudolf Smend, nelle esperienze insulari il territorio non si presenta quale mero spazio fisico o ambito di valenza del fenomeno giuridico, ma quale fattore di integrazione, fondamentale per la costruzione dell'identità culturale della comunità politica⁵⁰.

Come si è potuto descrivere con riferimento anche all'elemento soggettivo, tale accezione emerge in modo chiaro nell'esperienza britannica. Secondo quanto osservato da Alessandro Torre, "la condizione di insularità geografica, proponendosi come uno dei termini dell'equazione «insularità-isolamento» e per questo conoscendo una traslazione semantica, ha fornito il substrato materiale alla realizzazione, pressoché indisturbata e aliena da significative influenze esterne ... di uno dei più coesi Stati nazionali della

cittadinanza "a pagamento" nell'unione europea, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, pp. 246 ss.

48 G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3, che parla di statuto epistemico multiforme. Per una sintesi del dibattito, tra i moltissimi contributi, v. a P. Biscaretti di Ruffia, *Territorio* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol XLIV, Milano, 1992, pp. 333 ss.; E. Tosato, *Stato*, cit., pp. 763 s.; A. Di martino, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 3; P. Costa, *riflessioni su alcuni aspetti teorici della territorialità*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, n. 1; M. Michetti, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e dei livelli di governo*, Torino, 2021.

49 C. Schmitt, *Das Nomos der Erde*, Berlin, 1974, trad. it. E. Castrucci (cur.) *Il nomos della terra*, Milano, 1991, p. 19 s.. L'autore osserva come "la terra reca sul proprio saldo suolo recinzioni e delimitazioni, pietre di confine, mura, case e altri edifici. Qui divengono palesi gli ordinamenti e le localizzazioni della convivenza umana. Famiglia, stirpe, ceppo e ceto, tipi di proprietà e di vicinato, ma anche forme di potere e di dominio, si fanno qui pubblicamente visibili.

Così la terra risulta legata al diritto ... lo reca su di sé, quale contrassegno pubblico dell'ordinamento".

50 R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlin, 1928, trad. it. F. Fiore – J. Luther (cur.), *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, 53 ss.. Sulla stessa linea, v. P. Häberle, *Stato costituzionale I*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma 2000, pp. 7 ss.

storia europea”⁵¹. In questo senso, il valore identitario dell’insularità appare rafforzato da due elementi.

Per un verso, esso viene spesso richiamato sotto il profilo dell’alterità britannica rispetto all’Europa continentale⁵². La frontiera, simboleggiata geograficamente dal braccio di mare del canale della Manica, ha invero per secoli rappresentato l’unico vero *limes* per la comunità britannica. Prescindendo dal peculiare pluralismo giuridico e politico che ha sin dalle origini connotato l’esperienza anglosassone, l’autopercezione comune di una realtà territoriale sostanzialmente unitaria (al di là del confine demarcato dalla piattaforma oceanica) è rimessa in discussione solo con il processo di autonomizzazione dell’isola irlandese, avviatosi con l’approvazione del *Government of Ireland Act* del 1920 e perfezionatosi con la successiva creazione dell’*Irish Free State* alla fine del 1921⁵³.

Per un altro verso, l’identità territoriale assume valore sotto il profilo del mito della conservazione dell’integrità dell’isola. Come rilevato da Claudio Martinelli, infatti, nell’esperienza britannica la dimensione insulare si accompagna alla “convinzione, plasmata dalla storia, di essere ripetutamente chiamati a difendere l’integrità del territorio e della cultura dalle minacce esterne”⁵⁴. In questo contesto, l’idea, profondamente radicata nel pensiero inglese, di una integrità preservata con successo dall’ultima invasione territoriale di Guglielmo il Conquistatore nel 1066, rappresenta non un semplice elemento di orgoglio ma un vero e proprio fattore identitario della comunità inglese⁵⁵.

L’unitarietà sostanziale del dato territoriale appare fondamentale per la costruzione dell’identità politica e culturale anche di altre esperienze insulari. Al riguardo, si può in primo luogo richiamare nuovamente il caso irlandese⁵⁶. In precedenza si è osservato come gli articoli 2 e 3 della Costituzione, inseriti nel capitolo sulla nazione, insistano sul legame profondo tra isola e comunità. Tale approccio assume un rilievo particolare se si considera adeguatamente la formulazione originaria del testo e il momento storico in cui il legislatore costituzionale ha inserito la previsione attualmente vigente. Lungi dal definire il concetto di nazione irlandese, infatti, l’art. 2 del documento approvato nel 1937 si occupava solo dell’aspetto territoriale, affermando che “*The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and the territorial seas*”. L’art. 3, poi, ribadita la piena giurisdizione sull’intero territorio insulare, prevedeva uno stato di eccezione fino alla reintegrazione effettiva dell’unità nazionale⁵⁷.

51 A. Torre, «*Isole nella corrente*»: *statuti insulari speciali nello scenario delle isole britanniche*, in T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 174.

52 C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica*, cit., pp. 2 ss..

53 Sul tema delle ‘frontiere’ interne ed esterne del Regno Unito, v. A. Torre, *Regno Unito: invenzione delle frontiere*, cit., pp. 794 ss., il quale osserva come la creazione dello Stato irlandese aveva prodotto “la prima e unica frontiera territoriale nell’ambito di un comprensorio che per secoli era stato privo di materiali soluzioni di continuità” (p. 800). Analogamente, Id, «*Isole nella corrente*», cit. p. 178.

54 C. Martinelli, ult. op. cit., p. 7.

55 Sul punto, A. Torre, *Regno Unito*, p. 13.

56 Sul tema, O. Doyle, op. cit., pp. 29 ss.

57 Il testo della disposizione recitava: “*Pending the re-integration of the national territory, and without prejudice to the right of the Parliament and Government established by this*

È evidente qui come il concetto di nazione fosse in origine strettamente legato alla dimensione insulare della nuova realtà statale. Il fattore territoriale rappresentava il cardine dell'identità politica e culturale del Paese. Tale assetto muta solo con l'approvazione del *Good Friday Agreement* del 1998. L'accordo siglato dal governo irlandese e dal governo britannico, infatti, poneva le basi per il superamento definitivo di un *hard border* e per l'avvio di un processo di integrazione, auspicabilmente osmotica, tra le comunità presenti sull'isola⁵⁸. Davanti ad una frontiera porosa, veniva meno la necessità di insistere in modo solenne sulla dimensione unitaria del territorio, assumendo valore prioritario la costruzione di una identità unitaria dell'elemento personale.

Il valore fondamentale dell'unitarietà territoriale come fattore identitario, del resto, emerge anche in altre esperienze costituzionali. Così, dopo aver affermato la natura repubblicana dell'ordinamento, la prima disposizione della costituzione maltese definisce espressamente la sua dimensione territoriale⁵⁹; e quando afferma la propria neutralità, richiama espressamente la necessità di proteggere l'unità e l'integrità territoriale come uno dei pochi casi in cui il ricorso alle armi sia ammissibile.

Analogamente, il dato territoriale appare di fondamentale importanza anche nel legittimare le rivendicazioni operate in contesti subnazionali. Tale circostanza trova conferma nelle vicende che hanno contraddistinto il processo di creazione delle autonomie parastatali delle isole Faroe e delle isole Åland, così come nelle rivendicazioni che ancora in fase costituente avevano indotto l'Assemblea costituente italiana a riconoscere un'autonomia speciale in favore della Sardegna e della Sicilia⁶⁰.

Anche in realtà costituzionali ove il mito dell'unità ed indivisibilità della nazione è posto alla base di forme di decentramento politico più circoscritte, il fattore territoriale delle comunità insulari riveste un ruolo chiave. In tal senso si può riportare l'esempio della Corsica⁶¹. Prima ancora

Constitution to exercise jurisdiction over the whole of that territory, the laws enacted by that Parliament shall have the like area and extent of application as the laws of Saorstát Éireann and the like extra-territorial effect".

58 Per un inquadramento generale del tema, v. P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005, pp. 195 ss; Id, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford, 2016, pp. 258 ss..

59 La disposizione prevede che "*The territories of Malta consist of those territories comprised in Malta immediately before the appointed day, including the territorial waters thereof, or of such territories and waters as Parliament may from time to time by law determine*". Tale formulazione deve essere letta congiuntamente alla previsione sull'interpretazione della Costituzione inserita nell'art. 124, dove si afferma che "*"Malta" means the Island of Malta, the Island of Gozo and the other islands of the Maltese Archipelago, including the territorial waters thereof*". Sul punto, v. I. Mifsud, *Malta*, cit., p. 39.

60 In merito, si richiamano sinteticamente rispettivamente P. Pinna, *Le origini e l'evoluzione dell'autonomia sarda*, in M. Betzu – G. Demuro – P. Pinna (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, pp. 4 ss.; C. Tramontana, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, in A. Ruggeri – G. Verde (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pp. 8 ss.

61 Sul tema, v. M.L. Paris – J. Foulon – H.B. Pouillaude – J. Sterck, *France*, in *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, Alphen aan den Rijn, 2019, pp. 192 ss.; S. Benvenuti, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: da fattore di*

dell'avvio del processo di regionalizzazione della Francia, infatti, le istanze promosse dai movimenti locali avevano insistito per l'approvazione, da parte del governo nazionale, di misure che tenessero in conto le specificità dell'isola. La peculiarità corsa, poi, aveva nel 1982 portato all'istituzione operativa della collettività regionale prima delle altre aree dell'esagono. Ancora, la profonda unità territoriale dell'isola ha nel 2015 condotto al superamento della duplicità di livelli di governo con la creazione di una collettività territoriale unica che ha inglobato in sé le strutture regionali e dipartimentali.

Poste tali premesse, peraltro, analogamente a quanto *supra* osservato in relazione all'elemento personale, da un'analisi più ampia del panorama comparato il legame tra territorio e dimensione insulare appare più variegato di quanto finora descritto. In primo luogo, bisogna rilevare come, a dispetto della visione unitaria del dato territoriale, in diverse esperienze costituzionali l'isola non rappresenta una entità ancorata in modo unico ed indissolubile alla struttura statale. L'esempio più evidente, al riguardo, è sicuramente quello cipriota⁶². Malgrado la posizione pressoché unanime della comunità internazionale di non riconoscimento della Repubblica Turca di Cipro, nei fatti, l'isola vive in uno stato che difficilmente si può definire di 'eccezione'. Nonostante la stessa adesione all'Unione europea del 2004 interessi ufficialmente la totalità del territorio insulare, sin dal 1974, anno di invasione da parte delle forze militari turche, la Repubblica di Cipro non ha una giurisdizione piena ed effettiva sull'intera isola. Come riconosciuto dalla Corte di Strasburgo, infatti, la parte settentrionale è sotto il controllo di fatto della Turchia⁶³. Oltre a tale limitazione formalmente illegittima, peraltro, la sovranità dello Stato cipriota sull'isola trova una ulteriore restrizione. Nei trattati di Zurigo e Londra del 1959-60 che disponevano la nascita del nuovo Stato indipendente, infatti, veniva previsto che il Regno Unito avrebbe mantenuto la piena sovranità su due aree ove erano installate basi militari.

Unitamente alla situazione di fatto presente nel nord dell'isola, tale ruolo di governo da parte di una potenza straniera, tuttora effettivo⁶⁴, costituisce una *deminutio* della *potestas* dello Stato cipriota difficilmente inquadrabile nella costruzione ideale dello stato insulare come caratterizzato da una identità discendente dalla unitarietà ed integrità territoriale. Un contesto simile, peraltro, può rinvenirsi anche con riferimento a Cuba. Sebbene in forza di un titolo giuridico apparentemente sconnesso dall'esercizio della pubblica *potestas*⁶⁵, la base militare di Guantanamo, sottoposta alla giurisdizione statunitense, ha storicamente rappresentato

disgregazione a strumento di integrazione?, in *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Quaderno monografico Rivista "Gruppo di Pisa", 2020, n. 3, pp. 250 ss.

62 A.C. Emilianides, *Cyprus*, cit. pp. 27 ss.

63 *Loizidou v. Turkey* (Application no. 15318/89), Decision 18.12.1996, *Cyprus v. Turkey* (Application no. 25781/94), Decision 10.5.2001.

64 In dottrina si è dibattuto sulla natura, coloniale o meno, del dominio esercitato dal governo britannico su tali aree territoriali. La questione, peraltro, sembra aver perso di rilievo. Ancora di recente, infatti, la Corte Suprema britannica ha riconosciuto la piena sovranità nazionale su tali basi. Sul punto, A.C. Emilianides, *Cyprus*, cit., pp. 29 ss..

65 Gli USA, infatti, hanno giurisdizione sulla base in forza di un contratto di locazione perpetua sottoscritto con il Governo cubano nel 1903.

una breccia importante nella giurisdizione territoriale dello Stato cubano. Ancor più complessa appare la situazione dell'isola del Borneo, dove l'originaria sovranità del sultano del Brunei è stata storicamente ridimensionata e limitata ad una parte minoritaria dell'isola a causa di successive conquiste coloniali da parte di olandesi ed inglesi. Ad oggi sull'isola risultano insistere tre diversi Stati: oltre al piccolo sultanato del Brunei, infatti, anche la Malesia e l'Indonesia esercitano la propria sovranità su una parte del territorio insulare.

Di limitazione dell'integrità territoriale delle realtà insulari, del resto si può parlare anche con riferimento a quelle esperienze in cui l'assetto territoriale non è costituito da una sola isola ma da un arcipelago. Molti sono, a livello comparato, i casi di rivendicazioni della sovranità su piccole isole da parte di Stati più grandi. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle continue contese relative alla giurisdizione sugli arcipelaghi presenti nel Mare Cinese Meridionale⁶⁶ o ai contrasti tra Giappone e Russia per la sovranità delle isole Curili, a nord dell'arcipelago giapponese e a sud della penisola russa della Kamčatka⁶⁷.

Ciò posto, il tema dell'identità propria delle realtà insulari quale frutto di una dimensione unitaria del fattore territoriale appare non del tutto coerente anche in quei casi, soprattutto legati al processo di decolonizzazione del secolo scorso, in cui all'interno della medesima realtà statale sono stati inseriti contesti territoriali del tutto sconnessi da un punto di vista geografico o etnico. Al riguardo, si può richiamare l'esperienza della Nuova Zelanda. Storicamente posto sotto il controllo britannico prima come colonia e poi come *dominion*, il Paese ha visto definire il proprio ambito territoriale ancor prima di ottenere l'indipendenza. Nella sua sfera di giurisdizione sono stati posti non solo le isole e gli arcipelaghi presenti in prossimità delle due isole principali, ma anche arcipelaghi posti a considerevole distanza e abitati da popolazioni di origine etnica differente da quella maori (peraltro minoritarie rispetto alla popolazione di origine europea). Tra questi si possono ricordare le Isole Cook e Niue, poste nel mezzo dell'Oceano Pacifico e legate alla Nuova Zelanda da rapporti di associazione, così come l'arcipelago Tokelau, situato a più di 3.000 Km dalle isole principali ed abitato prevalentemente da popolazioni di origine polinesiana⁶⁸.

In questi casi, risulta difficile tenere insieme, da un punto di vista concreto, la concezione monadica dell'insularità e la profonda diversità dei fattori etnici e territoriali che si trovano a convivere all'interno di una medesima realtà statale.

A ben vedere, peraltro, anche in relazione alle esperienze britannica ed irlandese il riferimento al valore identitario della concezione unitaria del territorio presenta alcuni profili di criticità.

Un elemento che, sotto angolazioni differenti, accomuna entrambe le esperienze è rappresentato dalla questione nordirlandese. Si è detto come per

66 N. Oral, "Rocks" or "Islands"? *Sailing towards Legal Clarity in the Turbulent South China Sea*, in *AJIL*, 2016-2017, 110, pp. 279 ss; S. Heathcote, *Secession, self-determination and territorial disagreements: Sovereignty claims in the contemporary South Pacific*, in *Leiden Journal of International Law*, 2021, n. 34, pp. 667 ss..

67 H. Hata – G. Nakagawa – T. Nakagawa – H. Nishimura – T. Okada, *Japan*, cit., pp. 29 s..

68 A.H. Angelo, *New Zealand*, cit., pp. 119 ss..

la Repubblica d'Irlanda il tema rivesta sin dagli albori della carta costituzionale uno dei principali problemi identitari. Alla *fiction iuris* contenuta nella formulazione originaria dell'art. 2, è sopravvenuta una più coerente proclamazione solenne di progetti unitari. Come accennato, infatti, gli accordi del Venerdì Santo avevano portato con sé l'idea di una progressiva osmosi tra le due comunità; e ciò, anche in forza di un processo di integrazione, quello europeo, capace di portare al superamento e ricomposizione di antiche linee di frattura.

In questo contesto, la Brexit ha rappresentato un brusco risveglio per la popolazione irlandese⁶⁹. Con la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione, il problema della 'riemersione' di un confine terrestre e della gestione di due giurisdizioni autonome e indipendenti ha assunto un rilievo primario per tutti gli attori coinvolti. Così, con il *Northern Ireland Protocol* e, ora, il *Windsor Framework* si tenta di evitare il ritorno ad un *hard border*. Il risultato finale, peraltro, appare tutt'altro che scontato; le crescenti fibrillazioni all'interno della comunità politica nordirlandese rivelano come il futuro delle due parti dell'isola sia ancora tutto da scrivere⁷⁰.

Per quanto qui di interesse, la magmaticità del quadro attuale ripropone due osservazioni di fondo. Da un lato, la repubblica irlandese vede riproporsi il rischio di una discrasia tra l'idea di una territorialità insulare piena ed effettiva e la realtà di una sovranità, analogamente al caso cipriota, profondamente ridimensionata da un punto di vista geografico.

Dall'altro lato, il riproporsi di antichi *cleavages* pone in luce la 'non linearità' dell'identità territoriale della Gran Bretagna fondata sul carattere unitario della dimensione insulare. Non è qui in discussione il tema, meritevole di ben più ampie valutazioni, del ruolo dell'isola irlandese nella tradizionale percezione della dimensione territoriale del Regno Unito. Ciò che rileva è che essa è geograficamente un'altra isola⁷¹. Lo stesso legislatore inglese nella *Schedule 1* dell'*Interpretation Act 1978*, non la ricomprende pienamente né nella definizione del termine di Regno Unito né, tantomeno,

69 Per un'analisi delle ripercussioni della Brexit sul processo devolutivo del Regno Unito e, in particolare, sui problemi legati alla questione nordirlandese, v. B. Doherty – J. Temple Lang – C. McCrudden – L. McGrowan – D. Phinnemore – D. Schiek, *Northern Ireland and Brexit: the European Economic Area Option*, in European Policy Centre, 2017, reperibile su https://www.epc.eu/content/PDF/2017/Northern_Ireland_and_Brexit.pdf; S. Civitarese Matteucci, *Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2016, XXXVII, spec., p. 12; J.O. Frosini, *Was it an Act of Self-Dissolution? Brexit and the Future of the United Kingdom*, ivi, pp. 26 ss.; Id., *Le sfide degli Stati multi-livello. In particolare il caso dell'Irlanda del Nord*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2021, XLII, n. 3, pp. 635 ss.; P. Leyland, *Devolution Post Brexit: The Perplexity of Multi-Levelled Governance in a Disunited Kingdom*, ivi, pp. 744 ss..

70 Sul punto, P. Leyland, ult. op. cit., pp. 753 ss.; C. Martinelli, *Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process*, in *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Quaderno monografico Rivista "Gruppo di Pisa", 2020, n. 3, p. 518.; Id., *La Brexit e la Costituzione britannica*, cit., pp. 276 ss.; G. Caravale, *L'irrisolvibile "trilemma" del Nord Irlanda*, in *Nomos*, 2022, n. 1, pp. 1 ss.; I. Maher – J. Grogan, *Closure and Continuity: The EU, Ireland and the United Kingdom 50 Years On*, in *VerfBlog*, 2023/4/19 <https://verfassungsblog.de/closure-and-continuity>.

71 C. Martinelli, ult. op. cit., p. 7.

nella classificazione delle isole britanniche⁷². L'elemento che assume ancor più rilievo, peraltro, è rappresentato dal fatto che l'uscita dall'Unione europea ripropone con forza la presenza di un confine 'di terra' per lo Stato britannico. Chiara appare la problematicità di simile circostanza per la perpetuazione dell'idea di *separateness* come pilastro della percezione identitaria della comunità britannica.

Un'ulteriore apparente incongruenza con l'identità sostanziale tra stato e territorio insulare emerge poi dall'inquadramento di alcune realtà insulari legate all'arcipelago britannico. È il caso delle Isole della Manica e dell'Isola di Man⁷³, dotate di forme particolari di autonomia. Tradizionalmente inquadrate come parte dello Stato britannico, in realtà, secondo quanto dispone il già ricordato *Interpretation Act 1978*, tali conformazioni insulari fanno parte delle isole britanniche ma non sono ricomprese nella definizione di Regno Unito. Ora, se questo elemento, come ricordato da Alessandro Torre, permettendo di considerare l'occupazione tedesca delle Isole della Manica come esterna al territorio metropolitano, gioca a favore del mito della preservazione ultrasecolare dell'integrità territoriale insulare⁷⁴, è altresì vero che la soggezione ultima di tali realtà alla *suprema potestas* britannica palesa una significativa sconnessione tra identità insulare e dimensione statale.

4. La specialità dell'insularità tra sovranità e invisibilità

Ultimo elemento tradizionalmente abbinato all'insularità è l'autonomia, rivendicata e difesa dalle popolazioni locali, nel governo della comunità e del territorio. La "presenza di un *modus vivendi* peculiare e di sentimenti di appartenenza molto spiccati", infatti, alimenta la percezione comune di una specialità. Le peculiarità identitarie legate tanto all'elemento soggettivo quanto al dato territoriale inducono a configurare un "rapporto di corrispondenza biunivoca" tra specialità e insularità⁷⁵. Nel caso del Regno Unito, pur ponendosi su un piano metacostituzionale e metapolitico, tale dimensione ha alimentato una condizione di autoreferenzialità geopolitica che ha plasmato l'autopercezione dell'identità nazionale della comunità britannica⁷⁶. Nell'esperienza britannica, la condizione di alterità e di *separateness* rispetto al continente europeo si è "trasformata in categoria filosofica di un costituzionalismo "nazionale", e per questo "insulare"⁷⁷.

Tuttavia, in modo ancor più evidente rispetto a quanto osservato in merito all'elemento personale e territoriale, anche in riferimento al dato della *suprema potestas* della struttura di governo, il Regno Unito rappresenta il

72 Secondo quanto dispone il documento, infatti, le *British Islands* ricomprendono "the United Kingdom, the Channel Islands and the Isle of Man", mentre il termine "United Kingdom" means Great Britain and Northern Ireland".

73 A. Torre, «Isole nella corrente», cit., pp.175 ss..

74 A. Torre, «Isole nella corrente», cit., p. 180.

75 T.E Frosini, *Prefazione*, in Id (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. VII; con riferimento alle realtà italiana, Id, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2022, XXI, n. 1, pp. 4 et 6 ss..

76 A. Torre, *Cittadinanza, immigrazione*, cit., p. 782.

77 A. Torre, «Isole nella corrente», cit., p. 174.

modello eminente di stato insulare ma non esaurisce in sé le possibili declinazioni del rapporto tra governo e insularità. Come accennato in principio, le realtà insulari sono numerosissime. Tra queste solo poche decine hanno, ad oggi, acquistato una piena autonomia ed indipendenza, tali da presentarsi all'interno della comunità internazionale come stati sovrani. Nella maggior parte dei casi, l'accesso alla piena statualità è il risultato del lungo processo di decolonizzazione promosso dall'ONU nella seconda metà del secolo⁷⁸.

Nonostante l'apertura della comunità internazionale, peraltro, per molte comunità insulari la situazione di dipendenza da uno Stato metropolitano è tuttora realtà. In molti casi, si tratta di una scelta espressa delle popolazioni. A fronte della possibilità di cristallizzare solennemente la propria identità ed autonomia con l'accesso alla piena sovranità, la consapevolezza della vulnerabilità legata alla propria 'smallness', frutto di fattori geografici e demografici, ha indotto numerose comunità a non perseguire la via dell'indipendenza dalla madrepatria⁷⁹. Alla base di una simile decisione si collocano i non indifferenti benefici di un rinnovato rapporto di dipendenza, quali il supporto offerto dallo Stato centrale in termini di aiuti economici, protezione dell'integrità territoriale, garanzia dei diritti umani e, non ultimo, possibilità di accedere 'liberamente' alla metropoli.

All'interno di queste realtà, si può assistere ad una ampia gradazione del vincolo tra le comunità insulari e lo Stato di riferimento. Così, volendo procedere per livelli successivi, si possono ricordare in primo luogo le esperienze delle Isole Cook e Niue⁸⁰. Diversamente dalle Isole Samoa, che chiesero ed ottennero l'indipendenza dalla Nuova Zelanda nel 1962, i due arcipelaghi hanno stabilito con quest'ultima un rapporto di associazione, in forza del quale godono di una piena sovranità interna ed una autonomia nelle relazioni internazionali che è sostanzialmente riconosciuta anche dall'ONU. Il governo neozelandese mantiene la possibilità di intervenire, dietro consultazione e su base concordata, nella difesa esterna e negli affari esteri delle due realtà.

Ad un gradino inferiore, si possono collocare le esperienze, classificate in dottrina come *stateless nations*⁸¹, delle Isole Åland, Isole Faroe e Groenlandia⁸². Queste realtà si collocano all'interno della struttura di

78 Cfr. Risoluzione Assemblea Generale ONU n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960 "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples". L'ultimo stato insulare ad ottenere l'indipendenza è stato, nel 1994, l'arcipelago di Palau.

79 M. Ferdinand – G. Oostindie – W. Veenendaal, *A global comparison of non-sovereign island territories: the search for 'true equality'*, cit., pp. 45 ss..

80 M. Ferdinand – G. Oostindie – W. Veenendaal, *A global comparison of non-sovereign island territories: the search for 'true equality'*, cit., pp. 53 s..

81 Così, D. Arter, *Scandinavian politics today*, Manchester, 1999, p. 38.

82 In tema, v. F. Duranti, *La specialità insulare di Groenlandia e Faroe nell'ordinamento costituzionale danese*, in T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 41 ss.; S. Mancini, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia e Europa*, ivi, pp. 115 ss.; G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, cit., pp. 66 s.; R. Arietti, *Ripensare l'insularità nel sistema costituzionale italiano, tra suggestioni scandinave e rinegoziazione dei rapporti centro-periferia*, in *DPCEonline*, 2022, numero speciale, pp. 635 ss.. Le tre esperienze, peraltro, presentano alcune differenze significative tra di loro. A tacer d'altro, solo nei primi due casi, si è storicamente assistito, prima dell'avvio del processo di decolonizzazione, ad un

governo rispettivamente di Finlandia e Danimarca, ma hanno progressivamente consolidato un regime di autogoverno a livello interno ed ottenuto forti garanzie anche in tema di potere estero che rendono la loro posizione profondamente asimmetrica rispetto alle altre aree territoriali dei Paesi di riferimento.

Degradando ulteriormente, si ritrovano quelle esperienze in cui le realtà insulari risultano beneficiarie di forme particolari di autonomia costituzionale. Diverse, in realtà, sono le declinazioni possibili del principio autonomista. Così, in primo luogo si può riportare il modello spagnolo, nel quale si può assistere ad una vera e propria costituzionalizzazione dello *hecho insular*⁸³. La dimensione insulare è dal costituente spagnolo considerata implicitamente speciale rispetto al resto del Paese. Non si tratta, per vero della semplice specificità geografica, quanto della peculiare condizione sociale. In tal senso, prescindendo da particolari ed ulteriori forme di autonomia riconosciute a specifiche realtà, l'art. 141, comma 4, Cost. prevede una struttura di governo ad hoc per le isole appartenenti ad arcipelaghi. Parallelamente, l'art. 138, comma 1, Cost. pone in capo allo Stato il dovere di rendere effettivo il principio di solidarietà consacrato nell'art. 2 Cost., avendo particolare riguardo "circostanze connesse alle situazioni delle isole". Ulteriori disposizioni specifiche relative alle comunità insulari riguardano la ripartizione delle circoscrizioni per l'elezione del Senato (art. 69) e le procedure per l'accesso all'autonomia regionale (art. 143). Accanto a tali previsioni, si pongono gli Statuti autonomici delle Canarie e delle Baleari, con i quali siffatte comunità sono state dotate di competenze di autogoverno qualificate e, soprattutto, rafforzati strumenti di garanzia fiscale ed economica.

tentativo di accesso alla piena indipendenza. Le Faroe, poi, hanno ancora recentemente provato ad avviare il processo per arrivare all'indipendenza attraverso l'indizione di un referendum su una proposta di Costituzione locale. Il voto, peraltro, è stato rinviato per l'incapacità dei partiti di trovare un accordo sulla sua formulazione. Sul punto, v. <https://www.nationalia.info/brief/11155/faroese-constitutional-referendum-unlikely-to-be-held-in-the-short-term>.

In via incidentale, sembra doveroso osservare come, ancorché meno note, un livello di autonomia simile a quello riconosciuto ai tre arcipelaghi del nordatlantico può essere attribuito alle tre isole caraibiche di Aruba, Curaçao e St. Maarten, che in seguito alla dissoluzione delle Antille Olandesi rappresentano tre delle quattro nazioni costitutive del Regno dei Paesi Bassi. Esse godono, infatti, di una piena autonomia interna e di garanzie in tema di difesa e politica estera. Ancor più delle isole del nord Europa, però, la loro situazione di estrema debolezza economica le rende sostanzialmente assoggettate alle decisioni assunte dai Paesi Bassi. Sul punto, v. M. Ferdinand – G. Oostindie – W. Veenendaal, *A global comparison of non-sovereign island territories: the search for 'true equality'*, cit., p. 53.

83 M. Iacometti, *Le isole Baleari e le Canarie: due diversi tipi di "insularità" nell'Estado autonómico spagnolo*, in T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 63 ss.. Da ultimo, F. Spagnoli, *L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato*, in *autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Quaderno monografico Rivista "Gruppo di Pisa", 2020, n. 3, pp. 367 ss.; T.E. Frosini, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno*, cit., p. 7; C. Bassu, *Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 2022, XXI, n. 1, pp. 85 ss.; G. Carboni, op. cit., pp. 68 s.; A. Galera Victoria, *Las desigualdades territoriales en España*, ivi, pp. 107 ss..

Nel quadro di un regionalismo differenziato, si possono inquadrare anche le forme di tutela riconosciute dalla Costituzione portoghese in favore degli arcipelaghi delle Azzorre e di Madeira⁸⁴. Dopo aver affermato che tali realtà fanno parte a pieno titolo del territorio portoghese (art. 5), la carta costituzionale prevede che essi “costituiscono regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di propri organi di governo” (art. 6, comma 2). In un contesto di progressivo potenziamento delle strutture regionali, gli arcipelaghi in questione godono di rilevanti poteri di intervento, anche di tipo legislativo, che li collocano in una posizione di ‘iper-specialità’ rispetto alle altre aree del Paese.

Sebbene storicamente radicato su valutazioni differenti, un approccio asimmetrico può ritrovarsi anche in relazione alla posizione delle regioni insulari italiane. Ancor prima dell’approvazione finale della carta costituzionale, infatti, lo Statuto siciliano costituiva la Sicilia, con le sue isole, in “Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l’unità politica dello Stato Italiano” (art. 1). All’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione, analoga previsione era riversata nello Statuto della Regione Sardegna (art. 1). Attraverso tali atti, sin dall’inizio dell’esperienza repubblicana, le regioni insulari hanno potuto beneficiare delle “forme e condizioni particolari di autonomia” previste dall’art. 116 Cost.

Nel quadro originario, il Costituente aveva ulteriormente previsto la possibilità di disporre forme di sostegno economico speciali volte a ‘valorizzare’, tra le altre, le realtà insulari (art. 119)⁸⁵. Tale previsione era stata espunta dal testo costituzionale nel 2001, in occasione della revisione organica del sistema regionale italiano. Con L. cost. 7 novembre 2022 n. 2, però, il legislatore costituzionale è tornato a prevedere nuove garanzie per le comunità isolane. Secondo quanto prevede il novellato art. 119, comma 5, Cost., “la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità”.

Diversamente dalla formulazione originaria del 1947, centrata esclusivamente su forme di sussidio economico, la disposizione attuale sembra insistere prioritariamente sul riconoscimento dell’insularità come dimensione identitaria ontologicamente connotata da una specialità. Attesa la necessità di valorizzazione di simile peculiarità, il testo pone a carico dello Stato l’obbligo di intervenire anche, ma non solo, attraverso forme di sostegno economico. Tale rilievo assume un valore particolare se si considera che, richiamando in termini generali la dimensione insulare, la

84 Sul punto, R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell’ordinamento portoghese*, in T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 153 ss.; C. Bassu, op. cit., pp. 87 ss.; G. Carboni, op. cit., pp. 65 s.; F. Spagnoli, *L’insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo*, cit., pp. 364 ss.; J. Bacelar Gouveia, *Portugal*, in *International Encyclopaedia of Law: Constitutional Law*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 26 et pp. 105 ss..

85 Sul tema, anche in prospettiva della più recente riforma costituzionale approvata nel 2022, v. T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, XXXIV, n. 1, pp. 247 ss.; Id, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno*, cit., pp. 1 ss.; C. Bassu, *Isole del Sud*, cit., pp. 77 ss.; ; G. Carboni, op. cit., pp. 69 ss.; G. Demuro, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, XLII, n. 4, pp. 901 ss.; G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 1, pp. 188 ss.; R. Arietti, *Ripensare l’insularità nel sistema costituzionale italiano*, cit., pp. 642 ss..

disposizione non si rivolge esclusivamente alle realtà regionali già beneficiarie di forme di autonomia rafforzata, ma assicura potenzialmente un primo livello di tutela per le comunità isolate ad oggi prive di specifiche garanzie.

La riforma costituzionale adottata dal legislatore italiano assume peraltro un particolare rilievo da un punto di vista comparato. Se è vero, infatti, che la disposizione introdotta potrà assicurare alle realtà insulari non regionali una forma di tutela della propria specialità identitaria, si deve riconoscere che fino ad oggi le stesse erano del tutto prive di ogni strumento di garanzia; solo le comunità siciliana e sarda, in quanto costitutesi in regioni autonome, godevano di un regime di autogoverno. Ora, la condizione di assoluta ‘invisibilità’ costituzionale di realtà come l’Isola d’Elba, Ischia, Capri e le Isole tremiti non è un unicum nel panorama comparato. A tacer d’altro, restando all’interno di realtà insulari, si possono richiamare le esperienze di Malta⁸⁶ e Giappone⁸⁷. Sebbene siano caratterizzate da modelli di decentramento politico territoriale differenti, in entrambi i Paesi nessun rilievo costituzionale né forme peculiari di autonomia governativa sono riconosciute alle isole che partecipano del territorio nazionale.

A ben vedere, quindi, si deve osservare come il rapporto di biunivoca corrispondenza tra insularità e specialità richiamato all’inizio possa trovare diversa traduzione a livello normativo. Accanto ad esperienze in cui l’insularità ha rappresentato la chiave di volta per l’accesso alla piena sovranità, si collocano casi in cui le comunità isolate restano semplicemente fuori dallo spettro di azione delle fonti del diritto. Ciò, si badi, può essere legato ad una molteplicità di fattori. In generale, però, si può osservare come l’elemento determinante per l’adozione di un determinato modello di regime giuridico della dimensione insulare risieda nell’approccio o, meglio, nella sensibilità costituzionale che gli attori coinvolti rivolgono al tema in questione.

Al riguardo, esemplare è l’esperienza francese⁸⁸. Complice il suo passato di potenza coloniale, il sistema transalpino presenta in sé tutti i modelli di realtà insulari finora riportati. Così, tra gli attuali stati insulari si possono annoverare Stati, come il Madagascar o le Isole Comore, che hanno avviato il proprio processo di indipendenza all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione del 1958. All’opposto, sempre restando nel contesto geografico africano, si può ricordare la decisione della popolazione dell’isola di Mayotte di non seguire la scelta delle Comore e di restare vincolata all’esagono come Dipartimento d’Oltre Mare.

Forme particolari di autonomia politica sono state riconosciute ad alcune collettività d’oltre mare. In particolare, seppur con ampiezza diversa la Nuova Caledonia e la Polinesia francese godono di statuti propri e di una limitata potestà legislativa. Forme più *faibles* di autonomia amministrativa,

86 Cfr. I. Mifsud, *Malta*, cit., pp. 185 ss..

87 Cfr. H. Hata – G. Nakagawa – T. Nakagawa – H. Nishimura – T. Okada, *Japan*, cit., pp. 91 ss..

88 In merito, M. Calamo Specchia, *Il tramonto di un mito*, cit., pp. 7 ss.; G. Carboni, *L’insularità e i suoi costi*, cit., pp. 64 s.; M.L. Paris – J. Foulon – H.B. Pouillaude – J. Sterck, *France*, cit., pp. 180 ss.; S. Benvenuti, *La differenziazione territoriale nell’ordinamento francese*, cit., pp. 241 ss.; F. Spagnoli, *L’insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo*, cit., pp. 360 ss..

poi, possono essere ascritte agli altri Dipartimenti e Regioni d’Oltre Mare così come alla Corsica.

Nella pluralità delle soluzioni offerte dal sistema, un ruolo non indifferente è svolto dalla sensibilità, tanto delle popolazioni insulari quanto del governo nazionale. Se, infatti, nei confronti delle realtà ultra-continentali l’esecutivo non ha opposto una netta chiusura a forme progressive di differenziazione giuridica, le istanze di un’autonomia politica rafforzata da parte della comunità corsa non hanno mai avuto un seguito materiale per la ferma chiusura del sistema verso ipotesi di frammentazione del concetto di popolo. In sostanza, si può sostenere che in questi casi l’autopercezione identitaria dell’unità indissolubile della nazione consacrata nei primi articoli della carta costituzionale⁸⁹ ha da sempre costituito un limite invalicabile al riconoscimento della dimensione identitaria dell’insularità corsa.

5. Insularità e statualità tra utopia e realtà

A conclusione dell’analisi, seppur inevitabilmente schematica, offerta nelle pagine precedenti, sembra possibile tracciare alcune riflessioni di sintesi. Il quesito di partenza del lavoro insisteva sul rapporto tra insularità e statualità. Tra i due concetti, invero, sussiste un rapporto chiaramente evocativo che si basa, ancor prima di valutazioni di ordine giuridico, su preconcetti o, meglio, pre-concezioni del fenomeno politico come esperienza aggregativa di una pluralità di individui caratterizzata dalla produzione di norme e istituzioni volte al governo della collettività. Sin dal pensiero classico, l’idea di una comunità politica è strettamente collegata ad una dimensione spaziale. Con la nascita dello stato moderno, i concetti di popolo, territorio e sovranità, intesa come capacità effettiva di governare la comunità, risultano uniti in un rapporto inscindibile.

In simile contesto, la figura dell’isola costituisce un modello paradigmatico. Da un punto di vista teorico, infatti, la realtà insulare offre la possibilità di rappresentare in modo puro e assoluto i tre elementi costitutivi dello Stato. La *separateness*, propria della condizione insulare, permette di delineare in modo chiaro i fattori connotativi del concetto di popolo e comprenderne la natura. La presenza della barriera fisica rappresentata dall’acqua consente di definire l’identità di una collettività come fattore discendente dalla comunanza nella condivisione dello stesso ambito spaziale. Gli stessi flutti del mare, del resto, conferiscono una identità precisa al territorio, inteso non solo e non tanto come oggetto di dominio o ambito di vigenza dell’ordinamento giuridico, ma come realtà spaziale su cui insistono gli interessi della comunità. Da ultimo, l’isolamento conseguente all’assenza di punti di contatto con la terraferma, agevola la comprensione del concetto di autogoverno della collettività.

⁸⁹ Al riguardo, si può osservare che permangono ancora tutti fattori che hanno indotto il Consiglio Costituzionale a pronunciarsi nel 1991 contro il tentativo di riforma proprio dello statuto della Corsica (Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991). Sul punto, M.L. Paris – J. Foulon – H.B. Pouillaude – J. Sterck, op. cit., p. 180, ove si riferisce di un progetto di riforma, successivamente ritirato, volto ad inserire il nome della Corsica all’interno della carta costituzionale.

In questo senso, tanto in filosofia quanto in letteratura, la figura dell'isola è stata più volte utilizzata come oggetto di idealizzazione.

La tesi di rapporto biunivoco tra insularità e statualità, peraltro, trae forza non solo dalle costruzioni teoriche. Storicamente, il concetto di insularità si accompagna ad uno dei modelli per eccellenza di Stato: il Regno Unito. Nell'esperienza britannica, la percezione condivisa della dimensione insulare ha costituito, e costituisce tuttora, uno dei fattori principali di identità dello Stato. Nella visione comune (e non solo dei cittadini inglesi), l'insularità è alla base della specialità dell'esperienza anglosassone.

Modello teorico e caso pratico svolgono un ruolo pivotale nella percezione diffusa dei rapporti tra insularità e statualità. Nel 'mare' del diritto comparato, però, si può rinvenire una "fenomenologia così varia e molteplice da risultare difficile da ricondurre"⁹⁰ ad unità, con inevitabili conseguenze sulla possibilità di individuare un modello unitario di rapporto tra dimensione insulare e realtà statale.

Volendo sintetizzare la complessità, si possono qui richiamare le parole di C. Schmitt in *Terra e mare*. Focalizzandosi sull'esperienza britannica, l'autore afferma che "l'Inghilterra è un'isola ... da quando alcuni millenni fa ... si separò dalla terraferma, ... è stata sempre nello stesso modo geografico un'isola. ... Gli abitanti di quest'isola avevano anche la sensazione di una condizione insulare protetta. Ci sono tramandate dal medioevo belle poesie e versi nei quali l'Inghilterra viene cantata come una fortezza circondata dal mare come da una trincea". Secondo Schmitt, però, "con la constatazione di questo dato di fatto geografico non è ancor detto granché. Ci sono molte isole i cui destini politici sono molto diversi. Anche la Sicilia è un'isola, anche l'Irlanda, Cuba, il Madagascar e il Giappone. Quanti diversi e contrastanti sviluppi storico-mondiali si legano indubbiamente a questi pochi nomi che tutti contrassegnano un'isola!"⁹¹.

Più in generale, dall'analisi del panorama comparato emergono due elementi principali. Da un lato, la dimensione insulare è tradizionalmente connotata dalla autopercezione di una identità peculiare che la differenzia dalle altre o, meglio, dalla idea della comunità isolana di essere parte di una realtà speciale. Dall'altro lato, la multiformità di soluzioni rinvenibili nella comunità internazionale induce a ritenere non possibile stabilire un rapporto unitario biunivoco tra insularità e statualità.

Volendo ricorrere al contributo della poesia e della letteratura, si può forse dire che per tutte le comunità insulari vale, con riferimento alla propria realtà, la visione dell'Inghilterra che Shakespeare tratteggia nel Riccardo II:

"Questo...

novello Eden, quasi un paradiso,
 questa fortezza che la natura si è costruita
 contro ogni contagio o minaccia di guerra,
 questa razza d'uomini fortunati, questo piccolo universo,
 pietra preziosa incastonata nell'argenteo mare,
 che la difende, quasi come un vallo
 od un fossato circondano un maniero,

90 G.G. Florida, *Introduzione*, in T.E. Frosini, (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 1.

91 C. Schmitt, *Terra e mare*, Milano, 1986, pp. 73 s..

contro l'invidia di meno elette nazioni;
quest'aiuola beata ...”

Nel panorama giuridico, tuttavia, un rapporto di identità tra insularità e statualità rappresenta solo una delle possibili manifestazioni del tema. Ogni pretesa di assolutizzazione dell'idea rischia di portare a “un'isola che non c'è”.

Dario Elia Tosi
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Torino
dario.tosi@unito.it